2016D09355

INBRENG VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Binnen de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu hebben verschillende fracties de behoefte om vragen en opmerkingen voor te leggen aan de Minister van Infrastructuur en Milieu over het ontwerp nationale programma radioactief afval en verbruikte splijtstoffen (Kamerstuk 25 422, nr. 140)

De voorzitter van de commissie,
Tjeerd van Dekken

Adjunct-griffier van de commissie,
Rens Jansma

I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Inhoudsopgave

Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het ontwerp nationale programma radioactief afval en verbruikte splijtstoffen. Deze leden steunen de lijn van de Minister dat Nederland niet voorop hoeft te lopen bij de realisatie van eindberging. Immers, Nederland heeft in vergelijking met andere landen een beperkte hoeveelheid radioactief afval, een relatief kleine nucleaire sector en een beperkt onderzoeksbudget. Genoemde leden hebben evenwel nog enkele vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het ontwerp nationale programma radioactief afval en verbruikte splijtstoffen. Deze leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende ontwerpprogramma. Deze leden vinden het een positieve ontwikkeling dat gestart is met een nationaal programma ten aanzien van radioactief afval. Zij hebben wel nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het ontwerp nationale programma voor het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstoffen. Deze leden ondersteunen het nationale programma voor het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstoffen ten behoeve van solidariteit met toekomstige generaties en rentmeesterschap. Hierover hebben deze leden nog enkele vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat het ontwerp nationale programma niet zozeer een plan voor de eindberging is als wel een procesbeschrijving waarmee besluitvorming tien jaar wordt uitgesteld. We mogen geen onnodige lasten doorschuiven naar toekomstige generaties, zo menen deze leden. Deze leden hebben de indruk dat dit wel gebeurt door dit uitstel. Er is natuurlijk nog veel onzeker, mede gezien de lange termijn waarover gesproken wordt en de onzekere technologische ontwikkelingen, maar op onze generatie rust wel de plicht deze onzekerheden zo veel mogelijk te minimaliseren, mede om te voorkomen dat volgende generaties straks onvoldoende middelen hebben voor de eindberging. Er wordt nu weliswaar geld voor de eindberging gereserveerd, maar dit lijkt naar de huidige inzichten niet voldoende te zijn. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de Minister daarom op dit punt actie te ondernemen.

Werkwijze

De leden van de VVD-fractie willen graag weten wat deze eerste periode de inzet van de Minister wordt. Hoe wordt de consistentie van opeenvolgend kabinetsbeleid, gezien de lange looptijd van het programma, geborgd?

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de tienjaarlijkse actualisatie van het nationale programma zich tot de driejaarlijkse rapportageplicht aan de Europese Commissie verhoudt. Of staan deze los van elkaar?

De leden van de PvdA-fractie vragen of het klopt dat dit een ontwerp is van het nationale programma. Hoe verloopt de procedure om te komen tot een definitief nationaal programma? Hoe wordt de Kamer daarbij betrokken?

De leden van de PvdA-fractie vragen welke voor- en nadelen er zijn bij de eindberging ten opzichte van berging in de diepe ondergrond. Welke mogelijke alternatieven zijn denkbaar? Is het denkbaar dat ter ontlasting van het milieu op aarde gedacht zou kunnen worden aan berging op andere planeten en/of in de ruimte? Wat zijn hiervan de voor- en nadelen? Wat wordt bedoeld met de criteria voor terugneembaarheid van radioactief afval uit de eindberging? Wat zijn de resultaten van het Onderzoeksprogramma Eindberging radioactief Afval (OPERA)?

De leden van de SP-fractie vragen de Minister om de argumenten van de Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie m.e.r.) om wel een milieueffectrapportage op te stellen toe te lichten en duidelijk te beargumenteren waarom van dit advies is afgeweken. Verwijzen naar de lange termijn van eindberging is niet afdoende; het afval is er nu ook, aldus deze leden.

De leden van de SP-fractie vragen de Minister waarom uit het buitenland afkomstige radioactieve afvalstoffen niet onder het nationale programma vallen. Betreft het hier niet afval dat op Nederlandse bodem eindigt en waar hier een oplossing voor gevonden moet worden? Hetzelfde wordt gevraagd ten aanzien van verarmd en verrijkt natuurlijk uranium. Kan de Minister hier verder op ingaan?

De leden van de SP-fractie merken op dat er verwezen wordt naar Europese samenwerking en kennisdeling. Is er ook sprake van verdere niet-Europese kennisuitwisseling ten aanzien van berging van en onderzoek naar radioactief afval? Zo ja, om welke samenwerkingsverbanden gaat het? Zo nee, waarom beperkt de kennisuitwisseling zich tot Europese lidstaten?

De leden van de CDA-fractie vinden dat sommige zaken, met name de borging van de benodigde kennisinfrastructuur in Nederland, met meer voortvarendheid opgepakt kunnen worden dan deze neer te leggen bij een nog in te stellen klankbordgroep en de analyse van die groep mee te nemen in de volgende rapportage in 2025. Deze leden vragen welke acties de Minister onderneemt om de brede nucleaire kennisinfrastructuur te behouden in Nederland. Hoe betrekt de rijksoverheid alle relevante partijen bij het op niveau houden van kennis en kunde over nucleaire zaken? Daarnaast vragen deze leden of er gesprekken op Europees en internationaal niveau worden gevoerd over gezamenlijke oplossingen voor eindberging. Hebben deze gesprekken een structureel karakter? Tot slot vragen deze leden waarom het transparanter maken van het kostenmodel zoals geadviseerd door de Commissie m.e.r. op dit moment niet ter hand wordt genomen.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat er wordt gesproken over bovengrondse opslag tot het jaar 2130. In de Nota radioactief Afval uit 1984[1] is echter sprake van enkele tientallen jaren bovengrondse opslag gevolgd door ondergrondse berging. Klopt het dat de regering hiervan is afgestapt, en zo ja, wat is daarvan de reden?

Radioactief afval

De leden van de VVD-fractie vragen of de verwachting is dat de Centrale Organisatie Voor radioactief Afval (COVRA) genoeg capaciteit heeft voor de opslag van plusminus 70.000 m^3 in 2130.

De leden van de SP-fractie vragen of zij het goed hebben begrepen dat in bepaalde gevallen radioactief afval boven de vrijstellingsgrenzen toch niet onder het nationale programma valt. Kan worden toegelicht waarom zeer laag radioactief afval (ZELA) en de daarvoor bestemde deponieën niet onder het nationale programma vallen? Kan verder worden ingegaan op de risico's voor mens en milieu van het betreffende ZELA wanneer het afval een activiteitsconcentratie heeft die hoger is dan de vrijstellings-grenzen?

Uitgangspunten beleid

De leden van de VVD-fractie lezen dat voor realisatie van een eindberging zowel een nationale als een internationale lijn wordt gevolgd, de zogenaamde duale strategie. Op welke wijze wordt er nu al samengewerkt met andere landen (EU-lidstaten) ten aanzien van de eindberging?

De leden van de VVD-fractie lezen verder dat er een verkenning moet worden uitgevoerd naar de randvoorwaarden aan import en export van radioactieve afvalstoffen. Wat zouden de potentiële voor- en nadelen hiervan zijn?

Er worden nu al financiële voorzieningen getroffen, zo constateren de leden van de VVD-fractie. Kan de Minister deze voorzieningen toelichten? Kan een inschatting gegeven worden van de totale kosten van de ondergrondse berging tot 2130? En kan een schatting gegeven worden van de kosten van eindberging te zijner tijd? Klopt de constatering van de leden van de VVD-fractie dat de kosten voor zowel ondergrondse berging als eindberging volledig moeten worden opgebracht door de aanbieders van het radioactieve afval? Zo ja, hoe verloopt dit? Nemen de aanbieders hierin voldoende verantwoordelijkheid? En kan er een inschatting gegeven worden van welke bijdrage er richting 2130 nog van de rijks-overheid wordt verwacht?

De leden van de VVD-fractie vragen of de Minister de reeds getroffen financiële voorzieningen kan relateren aan het advies van de Commissie m.e.r. ten aanzien van financiering.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoeveel geld er inmiddels in het amoveringsfonds van de kerncentrale Borssele zit. Kan de regering een schema geven voor de vulling van dit fonds tot en met 2033? Klopt het dat er een onregelmatige ontwikkeling zit in de opbouw van dit fonds? Is het niet beter om dit probleem op te lossen door een eenmalige, afdoende bijdrage te vragen aan de eigenaren, te weten RWE/Essent en DELTA? Welke mogelijkheden heeft de Minister om anders de vergunning op grond van de Kernenergiewet in te trekken?

---

[1] Kamerstukken II, 1983/84, Kamerstuk 18 343, nr. 2

Hoe vergevorderd is de Minister met het onderzoek naar de nationalisatie van de kerncentrale bij Borssele? Klopt het dat bij het overnamebedrag de (eind)bergingskosten in mindering kunnen worden gebracht? Is een overdracht van de kerncentrale om niet aan de rijksoverheid denkbaar?

De leden van de SP-fractie plaatsen een kanttekening bij de veronderstelde veiligheid van geologische berging. Er wordt gesteld dat het afval de eerste paar duizend jaar veilig is ingesloten en daarna de bodemsamenstelling zorgt voor vertraagde beweging naar het oppervlak. Wordt erkend dat een uitgangspunt van een paar duizend jaar een korte termijn is wanneer het radioactief materiaal betreft met een halveringstijd van tienduizenden jaren? Kan de Minister ingaan op het risico van deze manier van bergen voor toekomstige generaties?

Verder vragen de leden van de SP-fractie of de Minister in kan gaan op alternatieve bergingsmogelijkheden, zoals bijvoorbeeld de techniek van diepe boorgaten. Welke zijn onderzocht en met welke resultaten? Welke bergingsmethoden worden in het buitenland onderzocht en met welke resultaten?

Ten aanzien van de financiering vragen de leden van de SP-fractie om niet pas bij de herziening van het nationale programma in 2025, maar al bij de voortgangsrapportage in 2018 met een transparant kostenmodel te komen. Zij vragen de Minister het verondersteld tekort onder ogen te zien en tijdig mogelijke oplossingen aan te dragen.

De leden van de SP-fractie vragen of het klopt dat COVRA nog geen nieuw beleidsplan voor 2014–2018 heeft gepubliceerd. Wat is het beleid van COVRA ten aanzien van actuele tekorten?

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat gesteld wordt dat terugneembaarheid bij berging in zout op een veilige manier mogelijk is voor een periode van honderd tot enkele honderden jaren. De ChristenUnie-fractie vraagt dit te onderbouwen. Onder welke voorwaarden is dit mogelijk en is dit financieel haalbaar? Deze leden wijzen erop dat zout volgens ervaringen met een Amerikaanse opslagplaats voor militair kernafval 7,5 tot 15 centimeter per jaar verschuift en zo de vaten afsluit van de omgeving.[2] Vaten met kernafval in de Duitse zoutkoepel Asse zijn naar beneden gezakt en moeilijk op te sporen.[3]

Na definitieve sluiting van de eindberging is het afval niet langer terugneembaar via de originele schachten en gangen, zo merken de leden van de ChristenUnie-fractie op. Gelet op de ontwikkeling in boortechnieken zal het afval uiteindelijk altijd wel terugneembaar zijn, maar de kosten hiervan kunnen zeer hoog zijn.[4] Genoemde leden hebben de indruk dat terugneembaarheid hiermee een rekbaar begrip is geworden. Zij vragen of de onzekerheidsmarges van de kosten van terugneembaarheid, die dus in de tijd kunnen toenemen, bekend zijn en in hoeverre deze zijn meegenomen in de financiële reservering voor de eindberging.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat in het programma op verschillende manieren naar flexibiliteit wordt gezocht, zoals bij de periode van terugneembaarheid, de eventuele mogelijkheid van import en export en de mogelijkheden van vervalopslag zonder eindberging. Deze leden missen echter een analyse van wat deze verschillende mogelijkheden (in indicatieve zin) betekenen voor de businesscase en vragen in

---

[2] http://www.world-nuclear-news.org/WR-More_room_at_WIPP-0508137.html, 5 augustus 2013
[3] http://www.asse-gmbh.de/pressemitteilungen.html, 28 november 2012.
[4] P. 36 en 37.

tabelvorm een analyse van de bandbreedte van de verschillende opties voor eindberging.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat naar de huidige inzichten voor de eindberging zo'n 2 miljard euro nodig is. Deze leden zijn verbaasd over de huidige omvang van het fonds voor eindberging. Op 31 december 2014 ging het om 68 miljoen euro. Dit bedrag is opgebouwd in 46 jaar sinds de opening van Dodewaard. Gerekend is met een rentepercentage van 4,3% gedurende een eeuw. Door de situatie op de financiële markten wordt het doelrendement al enkele jaren niet gehaald en groeien de middelen onvoldoende aan. Dit geeft een financieel risico, zo menen deze leden. Deze leden willen weten hoe groot dit risico momenteel wordt ingeschat. Wat is de huidige verwachte eindstand rond 2130? Ook vragen deze leden waarom er nog geen maatregelen genomen zijn opdat er structureel meer geld in dit fonds komt. Is de Minister van plan hier pas weer in 2025 op terug te komen? Er zullen wat betreft de leden van de ChristenUnie-fractie nu al middelen gereserveerd moeten worden om te voorkomen dat de lasten afgewenteld zullen worden op toekomstige generaties. Dit is ook noodzakelijk omdat de kerncentrale in Borssele nog maar een beperkte levensduur heeft. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de Minister daarom om een robuuste financiële dekking om te komen tot het bedrag van 2 miljard euro in 2130.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat op 17 december 2015 de motie-Dik-Faber c.s. (Kamerstuk 25 422, nr. 138) is aangenomen, die de regering verzoekt bij de volgende Voorjaarsnota in kaart te brengen welke financiële stappen gezet moeten worden om de eindberging van radioactief afval te kunnen bekostigen. Genoemde leden vragen of de uitwerking van deze motie nog meegenomen wordt in dit ontwerp nationale programma. In de geleidende brief bij het ontwerpprogramma staat dat de Minister ernaar streeft het programma op korte termijn aan de Europese Commissie te sturen. Genoemde leden vragen de Minister dit pas te doen nadat de Kamer de uitwerking van genoemde motie heeft ontvangen en hierover heeft kunnen spreken.

Ook vragen de leden van de ChristenUnie-fractie of het huidige tarief voor opslag en beheer van radioactief afval iedere gekozen vorm van eindberging zal dekken. Immers, het is nog niet zeker dat in Nederland een ondergrondse berging gerealiseerd kan worden. Als toekomstige generaties kiezen voor continueren van bovengrondse opslag, zal het tarief daarin ook moeten voorzien. Houdt het huidige tarief hier rekening mee?

De recente inzichten omtrent de gewenste terugneembaarheid roepen bij de ChristenUnie-fractie ook de vraag op of het doelbedrag van 2 miljard euro nog actueel is, want een eis voor een langere terugneembaarheid betekent ook hogere kosten.

Voorts vragen de leden van de ChristenUnie-fractie in welke mate een afname of toename van het aanbod van radioactief afval of een wijziging in het type afval de financiering van een ondergrondse berging (on)gunstig beïnvloedt en wat dit betekent voor de vormgeving van het langetermijnbeheer.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat het ontwerpprogramma ervan uitgaat dat zowel het hoogradioactieve als het laag- en middelradioactieve afval ondergronds moet worden opgeborgen en dat die eindberging tussen 2100 en 2130 kan worden gerealiseerd met (het rendement over) het geld dat de nu bekende producenten van radioactief afval betalen. De ChristenUnie-fractie mist een scenario waarbij niet voor

al deze vormen van radioactief afval wordt gekozen voor ondergrondse berging. Als bijvoorbeeld een deel van het laag- en middelradioactieve afval niet ondergronds wordt geborgen, wat betekent dat dan voor de beheerkosten?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat DELTA, het bedrijf achter de kerncentrale in Borssele, moeite heeft met de financiering vanwege de gedaalde energieprijzen. De ChristenUnie-fractie vraagt wat dit betekent voor de financiering van de berging van het radioactief afval. Ook de financiële situatie rond ECN is broos. Is ook de berging van het in Petten opgeslagen afval nu financieel gegarandeerd?

Wet- en regelgeving

De leden van de VVD-fractie merken op dat Nederland als lidstaat van de Europese Unie verplicht is om de richtlijnen die in samenwerking met de andere lidstaten tot stand komen te verwerken in de nationale regelgeving. Hoe ver zijn andere EU-lidstaten hiermee? Hoe is de tijdelijke berging in andere EU-lidstaten geregeld?

De leden van de SP-fractie merken op dat naast de Kernenergiewet meerdere wetten en Algemene Maatregelen van Bestuur van toepassing zijn. Deze leden vragen naar de voor- en nadelen als alle bepalingen ten aanzien van (de berging van) kernafval onder één wet zouden vallen.

Volgens de Europese Commissie moet de bevolking inspraak krijgen bij het nationale programma voor eindberging van radioactief afval, zo lezen de leden van de ChristenUnie-fractie. Daarom heeft de Minister van Economische Zaken in augustus 2013 een startdocument uitgebracht waarover de bevolking haar mening kon geven.[5] Genoemde leden constateren echter dat over het programma zelf geen inspraak is geweest, maar alleen zienswijzen konden worden ingediend. Wordt hiermee wel voldaan aan de eisen van de Europese Commissie? Hoe verloopt dit proces in andere landen?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de urgentie van participatie volgens de Minister zou ontbreken. Genoemde leden hebben er begrip voor dat participatie lastig is op het moment dat er nog geen concreet besluit voorligt, maar dat is volgens deze leden geen reden om de participatie achterwege te laten. Participatie had juist kunnen bijdragen aan een groter gevoel van urgentie bij de bevolking en het besef dat we ook een verantwoordelijkheid hebben jegens volgende generaties. De Minister kiest ervoor geen besluit te nemen en daarom de bevolking niet te raadplegen en draagt daarmee zelf bij aan het ontbreken van gevoel voor urgentie, zo menen deze leden.

Visie op proces richting eindberging

De leden van de SP-fractie vragen om nadere toelichting op de beslissing om nu helemaal niet tot verdere stappen over te gaan. Dat nu niets gezegd kan worden over eventuele besluitvorming over honderd jaar ontslaat huidige bewindslieden niet van de verantwoordelijkheid om meer richting te geven aan beleid de komende decennia. Zij vragen de Minister om een verdere reactie hierop.

---

[5] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2013/10/02/kennisgeving-projectplan-verkennende-studie-naar-de-lange-termijn-beheeropties-voor-radioactief-afval-en-verbruikte-splijtstoff, 8 oktober 2013.

Uitvoering

De leden van de VVD-fractie lezen dat in de nieuwe Europese basisnormen die volgen uit Richtlijn 2013/59/Euratom de vrijgave- en vrijstellingsgrenzen worden geactualiseerd. Mogelijk volgen hier consequenties voor het radioactief afvalbeleid uit. Kan de Minister al iets zeggen over deze mogelijke wijzigingen?

De leden van de VVD-fractie constateren dat er een klankbordgroep wordt ingesteld. Wat is de verhouding van deze groep ten opzichte van de Minister?

De gebouwen van COVRA zijn geschikt om afval veilig op te slaan in de komende honderd jaar; door periodiek onderhoud is de levensduur van deze gebouwen te verlengen, zo lezen de leden van de VVD-fractie. Met hoeveel jaar is de levensduur door periodiek onderhoud te verlengen? En hoe oud zijn de gebouwen van COVRA nu?

De Commissie m.e.r. adviseert om acties meer specifiek, meetbaar en resultaatgericht te formuleren, de voortgang te bewaken op basis van toetsbare indicatoren en te borgen dat de kwaliteit van de (eind-)producten wordt beoordeeld. De leden van de VVD-fractie vragen wat, gegeven de lange looptijd van dit beleid, de verwachting is ten aanzien van de voortgang van de klankbordgroep op deze punten.

De leden van de SP-fractie vragen de Minister verder in te gaan op de planning inzake de afvoer van historisch afval naar COVRA. Waar is de huidige planning van 2022 op gebaseerd? Welke stappen worden de komende jaren gezet om het afval in België te verwerken?

De leden van de SP-fractie vragen of de handreiking voor vrijgave van materialen, gebouwen en terreinen aan de Kamer wordt voorgelegd. Hetzelfde vragen deze leden ten aanzien van de handreiking vergunningsvoorschriften voor beëindiging niet-nucleaire toepassingen.

De leden van de SP-fractie vragen hoe uitwerking wordt gegeven aan de klankbordgroep.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de Commissie m.e.r. kritisch is over de concreetheid van acties die de onzekerheid over de route naar eindberging van het radioactieve afval en daarmee de kans op onnodig afwentelen op toekomstige generaties verkleinen. In reactie daarop geeft de Minister agendapunten mee aan de klankbordgroep. De rapportage van de klankbordgroep wordt betrokken bij de herziening van het nationale programma in 2025. De Commissie m.e.r. adviseerde echter in de eerste drie jaar meetbare acties in het programma te formuleren. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de Minister dit nu uitsmeert over een periode van tien jaar. Concreet adviseert de Commissie m.e.r. bijvoorbeeld om, in voorbereiding op de voortgangsrapportage in 2018 aan de EU, het kostenmodel transparant te maken en scenarioanalyses en kostenramingen uit te voeren van mogelijke ontwikkelingen in het aanbod van radioactief afval en te onderzoeken wat dit betekent voor de vorm en financiering van het langetermijnbeheer van dit afval. De Minister vindt dit advies waardevol maar wil dit pas betrekken bij de actualisatie van het nationale programma in 2025. Wat is de reden voor dit uitstel? Is de Minister bereid alsnog dit advies van de Commissie m.e.r. onverkort over te nemen?

Verder constateren de leden van de ChristenUnie-fractie dat de Minister niet ingaat op het advies van de Commissie m.e.r. om acties toetsbaar te maken en de kwaliteitsbeoordeling van het eindproduct te borgen. Verder adviseert de Commissie m.e.r. niet alleen om een klankbordgroep aandacht te laten besteden aan potentieel geschikte zoekgebieden voor eindberging die gereserveerd kunnen worden, maar deze gebieden ook daadwerkelijk te reserveren. Deze leden willen weten wanneer de Minister voornemens is over te gaan tot deze gebiedsreservering. Deze leden constateren dat met het waarborgingsbeleid vestigingsplaatsen kerncentrales wel vestigingsplaatsen zijn gereserveerd voor toekomstige kerncentrales. Dit waarborgingsbeleid komt neer op een verbod op alles wat de vestiging van een kerncentrale in de Eemsmond onmogelijk maakt. Deze leden willen weten waarom deze redenatie volgens de Minister niet opgaat voor mogelijke opslagplaatsen voor radioactief afval en dit advies van de Commissie m.e.r. omtrent de ruimtelijke reserveringen voor eindberging wordt doorgeschoven naar de actualisatie van het nationale programma in 2025.

Overig

De leden van de VVD-fractie vragen hoe het verdere proces van vaststelling van dit nationale programma eruitziet. Wanneer wordt het naar de relevante Europese instellingen gezonden en wat wordt er gedaan met eventuele op- en aanmerkingen vanuit Brussel op het programma? Wordt de Kamer over dit vervolgproces geïnformeerd?